



Proceso Constituyente y Construcción

EL IMPACTO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA CARTA MAGNA PARA CHILE SERÁ UNA OPORTUNIDAD PARA REEVALUAR EL ORDENAMIENTO BÁSICO DEL PAÍS Y, POTENCIALMENTE, INTRODUCIR CAMBIOS EN DIVERSOS ÁMBITOS. ¿QUÉ ASPECTOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN SON MÁS SUSCEPTIBLES DE SER OBJETO DE TRANSFORMACIONES? TRES ESPECIALISTAS ABORDAN EL TEMA.

Por Mónica Neumann.

En abril de 2021, los engranajes se pondrán en movimiento: Chile elegirá a los integrantes de la Convención Constitucional y se iniciará el proceso de redacción de una nueva Constitución. Sea que se opte por mantener, modificar o dar un vuelco en distintas materias, será un período de amplio escrutinio del ordenamiento básico del país y un proceso al que ningún sector podrá estar indiferente.

“Nos parece fundamental que el proceso que comenzamos a vivir como país se desarrolle en un entorno donde se garanticen la paz social y el orden público, entendiendo que constituye un camino institucional para resolver la crisis social y nos permitirá entablar un diálogo sobre el país que queremos seguir construyendo. Debatir sobre las reglas que guían la vida en sociedad siempre es y será legítimo y, en ese sentido, nos parece prioritario respetar el espíritu democrático, la moderación y el reconocimiento a la tradición histórica de nuestro país”, reflexiona el presidente de la CChC, Antonio Errázuriz.

¿Qué alcance pueden tener los contenidos que la nueva Carta Fundamental consagra? ¿De qué manera podría afectar al rubro de la construcción?

“Como gremio –comenta Antonio Errázuriz–, creemos que la Constitución debe establecer los principios y las normas que permitan la existencia de una sociedad en que todos tengan las oportunidades para progresar y desarrollar sus proyectos de vida en condiciones de justicia y equidad”.

La Constitución, bajo la cual se amparan los derechos fundamentales, es una piedra angular de la actividad económica, reconoce el abogado Víctor Ríos Salas, director del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), miembro del Grupo de Trabajo de Relaciones Justas y Equilibradas de la CChC y representante de Chile, designado por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), en el área Infraestructura de la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, aclara, “eso no significa que exista un alto riesgo de un cambio constitucional relevante que afecte al sector de la construcción”. Esto, explica, se da básicamente por dos razones. Una es económica: este sector combina muy bien el empleo con la inversión pública, además de tener efectos positivos sobre la productividad, lo que hace al rubro de la construcción un aliado importante de los gobiernos en el desarrollo del país. En segundo término, sostiene,

porque un pilar de los acuerdos adoptados por la mayoría de los partidos políticos en noviembre de 2019 –Por la Paz Social y una Nueva Constitución– es la preservación de los derechos emanados de convenciones y tratados internacionales, lo que se traduce en la protección del inversionista y de los derechos económicos.

CONCESIONES

En un terreno que ha sido blanco de algunas críticas, como las concesiones, esto significa que las condiciones y contratos vigentes se mantendrán inalterados. En lo que respecta al futuro del sistema, en cambio, no hay tales garantías. “Consideramos que, para que los países avancen, es clave la existencia de reglas claras y una institucionalidad robusta, que incentiven la colaboración público-privada. Sobre la base de estos principios, creemos que podremos alcanzar la meta común de construir entre todos un Chile desarrollado, más justo y equitativo”, dice el presidente de la CChC.

Aunque Víctor Ríos considera el sistema “una excelente herramienta” de asociación público-privada y de contratos colaborativos, reconoce también que “en parte importante de la ciudadanía existe la percepción

“NO CREO QUE en el terreno de la cooperación público-privada y de la invitación que viene haciendo Chile desde hace 30 o 40 años en concesiones a que capitales privados contribuyan, alguien quiera hacer un cambio radical o profundo”, afirma el abogado Patricio Zapata.

de que las concesiones son, de alguna manera, dañinas para los ingresos de las personas y que tienen sobrecostos elevados”. Producto de esto, no descarta que, a partir de la discusión constitucional, pudiera eventualmente darse una restricción al sistema concesional futuro, a través de leyes.

“Mucha gente no lo entiende bien y no conoce sus virtudes”, afirma. Eso es algo que la industria debiera intentar corregir, “evaluando de qué manera mejorar algunos aspectos, sensibilizar ciertos elementos de los contratos de concesiones y cambiar esa percepción injustamente negativa, pero que está ahí”.

Independiente de lo probable que pueda o no parecer, una nueva Constitución podría despejar vías para acotar y hasta imposibilitar el sistema de concesiones, “al restringir el uso de bienes nacionales de uso público por parte de las concesionarias. Podría derrumbar el sistema”, sostiene el director del CPI.

Un escenario alternativo y donde, en su visión, se dará la discusión política más relevante que pudiera afectar a las concesiones, es en torno a las mayorías constitucionales, que hoy se exigen para leyes orgánicas y leyes de quórum calificado. “Actualmente, de alguna manera, la Constitución protege el sistema consagrado en ella con supramayorías. Si en la discusión constitucional estas se reducen a mayorías simples, muchas leyes van a poder modificarse con quórums menores a los actuales. Por eso, la discu-

INFRAESTRUCTURA: DESDE LA TRINCHERA A LA COLABORACIÓN

Una de las áreas donde Chile acarrea un déficit crónico es la infraestructura. ¿Cómo avanzar hacia proyectos desarrollados de manera más oportuna, eficiente y menos costosa? Para el abogado y director del CPI, Víctor Ríos, la clave está en un cambio de paradigma, “desde un sistema como el actual, más bien de trinchera, donde el mandante público y el contratista privado defienden sus intereses como sea, hacia una lógica de activa colaboración, dentro de un marco contractual que propenda a ella”.

La idea, asegura, ya ha demostrado sus virtudes, como fue el caso de la construcción de la Villa Panamericana en Perú, con motivo de los Juegos Panamericanos. “El gobierno peruano, con mucha inteligencia, se hizo asesorar por el gobierno inglés y firmó un convenio de un modelo contractual llamado NEC, cuya filosofía es la colaboración activa de ambas partes. Incluso premia al contratista que termina antes, si le aporta ahorro al Fisco. Lograron sacar adelante el desafío de construcción en muy poco tiempo y sin mayores inconvenientes, mientras que aquí, en Chile, estamos llenos de controversias”, argumenta.

El proceso de elaboración de una nueva Constitución y el cuestionamiento a las instituciones que lo acompaña, representan también una oportunidad en este terreno, dice Ríos, donde es urgente generar políticas públicas de infraestructura de largo plazo. “Está bien que los gobiernos tengan la po-

sibilidad de priorizar o jerarquizar sus respectivos proyectos, pero lo que no es admisible es que de un gobierno a otro se vuelva atrás en políticas públicas como, por ejemplo, la indicación de concesión de hospitales”.

Para solucionarlo, visualiza la creación de una entidad que desarrolle planes de largo aliento y en forma integrada a nivel nacional. “Lo que falta es integrar al Estado a través de una agencia, una especie de CPI, que proponga políticas públicas y vaya fijando los planes de infraestructura en el largo plazo”, declara.

El mejor modelo para Chile sería Nueva Zelanda, donde una entidad privada provee de proyectos a una entidad pública y los nuevos gobiernos fijan sus prioridades dentro de esos planes. Tan convencido está Víctor Ríos de las bondades de este sistema, que en la cumbre de la Alianza del Pacífico a realizarse en diciembre 2020, en la que participará como representante de Chile en el área Infraestructura, “se propondrá a los cuatro países integrantes establecer una institucionalidad para el desarrollo de la infraestructura en obras públicas en línea con lo mencionado”.

De la mano con el avance en la institucionalidad, Ríos subraya la importancia de hacer una mejora integral del Estado en los sistemas de contratación y de gestión de proyectos. “Hoy día, nuestros marcos normativos son ambiguos, anticuados, burocráticos. Entonces, los proyectos no llegan a tiempo y la conflictividad es alta”, afirma.



“FALTA INTEGRAR AL ESTADO A través de una agencia que proponga políticas públicas y vaya fijando los planes de infraestructura en el largo plazo”, afirma Víctor Ríos, abogado y director del CPI.

sión de las mayorías es muy relevante y, en particular, para aquellas leyes relacionadas con la industria de la construcción, especialmente la ley de concesiones, que, en mi opinión, podría ser objeto de mayor debate”, comenta Ríos.

A pesar de que podría abrirse una puerta en este ámbito, este abogado no le asigna una alta probabilidad, porque, dice, al auto-limitar sus posibilidades de constituir nuevas concesiones, “el Estado se estaría disparando en los pies. Si no cuenta con este mecanismo complementario fundamental para desarrollar infraestructura con pago en cuotas, tendría que financiar todo con sus propios recursos”.

El abogado constitucionalista Patricio Zapata tampoco visualiza un giro radical en esta materia. “No creo que en este terreno de la cooperación público-privada y de la invitación que viene haciendo Chile desde hace 30 o 40 años en concesiones, y también en minería y en otras áreas, a que capitales privados contribuyan, alguien quiera hacer un cambio radical o profundo”, afirma.

Esto no implica que todo permanezca igual. En particular, señala que fiscalización y fomento –“que no significan asfixiar ni re-

emplazar”– podrían ser dos términos que se refuerzan en la nueva Constitución. “No se trata necesariamente de volver al Estado benefactor de los años 30 del siglo pasado. Sí creo posible que se plantee la conveniencia de destacar en forma más explícita un rol de un Estado que fiscaliza suficientemente y que en ciertos escenarios, como el desarrollo regional, puede realizar actividades de fomento”, afirma.

Donde considera “casi seguro” que se introducirán cambios es en el universo de leyes que requieren quórum especial, que se reduciría. “Respeto que se piense que eso permite mantener estable una cosa valiosa, que no se cambie por una mayoría ocasional. Pero su uso no puede ser desmesurado. Las cuestiones esenciales hay que ponerlas en la Constitución como derechos fundamentales, y esas cosas no se pueden cambiar por mayoría simple”, dice Patricio Zapata.

DERECHO DE VIVIENDA

El terreno en que el abogado Ríos visualiza que podría producirse la mayor tensión es en la discusión sobre el establecimiento de un Estado de bienestar, que consagre un conjunto de garantías y

derechos sociales. “El resultado –acota– no tiene por qué ser malo, si se actúa con prudencia y razonabilidad”.

Entre esos derechos, Patricio Zapata considera muy probable que se agregue el de vivienda “como fundamental, con el mismo estatus de la libertad de expresión”. El beneficio derivado de esto no sería la solución al déficit habitacional, ya que un derecho “por sí mismo no opera milagros”, pero “nos asegura que esté en las primeras prioridades, independientemente de quién gane las elecciones”.

“Existen algunos aspectos que son muy relevantes y que debieran estar presentes en la discusión, como que no se restrinjan, sino que se amplíen las oportunidades para contar con una vivienda, ya sea por la vía de la propiedad o del arriendo, y que se potencie la asociación público-privada para convertir en realidad estas oportunidades”, comenta Antonio Errázuriz.

Un reconocimiento constitucional –explica Zapata– obliga a los que tienen poder para tomar decisiones a ser más rigurosos en su conducta, porque saben que están siendo objeto de un escrutinio más estricto. “Los municipios y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo estarían constantemente acechados y cuestionados, porque estarían en falta, no de un objetivo ‘bueno’, sino de un derecho fundamental”. Bajo su perspectiva, situaciones que se observan en grupos más marginales podrían recibir un tratamiento distinto gracias a la consagración del derecho a la vivienda. “Uno de los riesgos de no reconocer derechos fundamentales a los

“NO ES DEMASIADO RELEVANTE

si se ponen 10, 20 o 40 derechos sociales en la nueva Constitución. Lo importante es que ellos se garantizan a través del ejercicio de procesos legislativos y el diseño de políticas públicas”, sostiene Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión Ciudad y Territorio de la CChC.

sectores más vulnerables es que pasan a ser invisibles”, afirma Zapata, y así lo advierte en el aumento de los campamentos, que “muestra hasta qué punto dejaron de ser prioridad, después de un avance impresionante entre el año 90 y el 2000”.

El abogado constitucionalista descarta que el establecimiento de este derecho pueda dar pie a expectativas irreales: “Ese argumento lo entendería si estuviera dirigido contra alguien muy ingenuo, muy voluntarista, muy ignorante y pensara que basta con poner algo en la Constitución para que mágicamente aparezcan camas en los hospitales, mejores sueldos, mejores pensiones. Querámoslo o no, en la medida en que el país se desarrolla, inevitablemente van generándose expectativas en todas las familias de clase media y media baja. Eso no depende de lo que uno haga o no en la Constitución”. Particularmente, concluye, un derecho social no es sinónimo de estímulo de expectativas “si se hace bien, dejando muy en claro en el texto que se trata de un mandato al legislador para que este haga el máximo esfuerzo posible con los recursos disponibles”.

Bernardo Echeverría, socio de la empresa Echeverría Izquierdo, consejero nacional

y presidente de la Comisión Ciudad y Territorio de la CChC, coincide con el abogado Patricio Zapata en cuanto a que “la mera existencia del derecho no garantiza su satisfacción inmediata. Y menos todavía cuál es el estándar de esa satisfacción”.

Las consecuencias que puedan derivarse del establecimiento de la vivienda como un derecho social dependerán de los términos en que se haga, agrega. En concreto, advierte dos posibilidades: un derecho regulado por las leyes, que “quiere decir que es la política la que fija los estándares, las cantidades y la inversión” o, por el contrario, “un derecho ilimitado, en que no hay ninguna lógica del gasto público ni de las políticas públicas que puedan ordenarse, y se termina en tribunales, judicializándose todo”. La opción regulada, agrega, es la que recoge la Constitución española y corresponde también a lo que contemplaba el proyecto de la ex Presidenta Bachelet, que establecía un límite legal.

POLÍTICAS PÚBLICAS

No obstante, frente al desafío de multiplicar las soluciones habitacionales, la respuesta no pasa por la Constitución –“que sirve de recordatorio, como mucho”–, sino

que está en las políticas públicas asociadas a la discusión política cotidiana, respecto de las cuales la Constitución “tiene que ser relativamente neutra, correspondiendo a un marco general que permite establecer cierto ordenamiento de largo plazo”, subraya Bernardo Echeverría.

La forma en que las políticas urbanas inciden en el tema de la vivienda se ve reflejado, explica, en situaciones como la duplicación del precio de la vivienda en Santiago en los últimos diez años. El principal factor es el valor del suelo y su aumento obedece a que “no hay políticas consistentes para provisión de suelo urbano para la vivienda y el desarrollo. No hay una política de suelo urbano”. De similar manera, la solución para el creciente número de personas viviendo en campamentos “no depende del orden constitucional, sino que es materia de política pública y de acción”. Por eso, concluye Echeverría, “no es demasiado relevante si se ponen 10, 20 o 40 derechos sociales. Lo importante es que ellos se garantizan a través del ejercicio de la política corriente, o sea a través de los procesos legislativos y el diseño de políticas públicas”.

Pero la provisión de viviendas no es todo. El dirigente gremial recalca también la importancia de contar con un entorno de calidad. “La CChC –finaliza– sostiene desde hace años la necesidad de que el Estado reconozca algunos estándares básicos como iluminación, áreas verdes, pavimentación, equipamiento y escuelas para que haya una mejor vida urbana e integración social.